

Jesús Azcargorta/Manuel Paulus

Zentralisierte Verwaltung versus partizipative Strukturen

Das politische System Venezuelas hat seit dem Amtsantritt von Hugo Chávez tief greifende Veränderungen erfahren. Unter anderem trat der Präsident sein Amt mit dem Versprechen an, den Öffentlichen Dienst vom Parteienfilz zu befreien, wodurch – neben der höheren Transparenz – eine bessere Steuerung von politischen Prozessen ermöglicht werden sollte. Zudem wurden verschiedene Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger geschaffen, die eine bessere Abstimmung der Politik auf die Bedürfnisse der Bevölkerung bewirken sollte. In diesem Aufsatz werden die wichtigsten Änderungen dieser Reform betrachtet und ihr Einfluss auf die Handlungsfähigkeit des venezolanischen Staates bewertet.

Idealtypisch soll öffentliche Verwaltung die sich ihr stellenden Aufgaben und Probleme möglichst auf der untersten Ebene lösen und dabei von einer autonomen Instanz kontrolliert werden, mit der die Macht einzelner Institutionen begrenzt werden kann. In diesem Sinne sieht das Demokratiemodell eine horizontale und eine vertikale Gewaltenteilung vor, in der die Kompetenzen der verschiedenen Gewalten ineinander verschränkt sind.¹

Die Kapazität der verschiedenen Regierungsebenen, ihre Funktion innerhalb der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen auszuführen und erfolgreich politische Prozesse zu steuern, wird in der Forschungsliteratur oft im Rahmen des *governance*-Konzeptes analysiert (Benz 2004; Kauffman/Kraay/Mastruzzi 2009). In diesem Sinne überschneiden und beeinflussen sich verschiedene Dimensionen wie die Herrschaft des Rechts, die institutionelle Stabilität und die Kontrolle der Korruption gegenseitig bei der Bestimmung der Stärke oder Schwäche öffentlicher Strukturen. Mit anderen Worten: Die Existenz oder das Fehlen dieser Faktoren bestimmen maßgeblich das Funktionieren und Ineinandergreifen des Zahnradwerks öffentlicher Verwaltung sowohl auf der nationalen als auch auf der lokalen Ebene. Bei der Analyse dieser Formen geht es um eine Art Mehrebenen-*govern-*

1 Die Verwaltung als Teil der Exekutive untersteht somit der Kontrolle sowohl durch die Legislative als auch durch die Judikative (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

ance, das heißt die Steuerung politischer Prozesse findet auf mehreren politischen Ebenen statt (Benz 2004). Wie im Folgenden deutlich wird, muss dabei eine Vermehrung der Partizipationsmöglichkeiten nicht automatisch zu einer Verbesserung der demokratischen Qualität führen (Sack/Burchardt 2008: 42f.)

1. Verwaltung und Verwaltungsreform in Venezuela

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Venezuela, stellt man manifeste Funktionsmängel fest, sodass effizientes Regieren selten stattfinden konnte. Das Anwachsen der Bürokratie, die geringe Qualifikation und die klientelistische Auswahl von Mitarbeitern sowie die Tendenz zu Zentralismus und Populismus zeichnen diesen Sektor in Venezuela aus (Córdova 2006).

Die Debatte um die Effizienz der Verwaltung in Venezuela reicht zurück bis in die 1970er Jahre (Esser 1976; Coronil/Skurski 1982). Bereits damals wurde festgestellt, dass der Verwaltung in einem Erdölland eine besondere Rolle zukommt, da sie ihre Einnahmen nicht aus den Steuern der Bürger, sondern aus der Erdölrente bezieht.² Dieses Phänomen unterscheidet die Entwicklung der venezolanischen Bürokratie von der anderer lateinamerikanischer Länder, wobei sich dies sowohl stabilisierend als auch destabilisierend auf das politische System ausgewirkt hat (Werz 1983). Auf der einen Seite hat es die Rolle des Staates in der Wirtschaft gestärkt, indem es eine Verteilung der Erdölrente in den verschiedenen Teilen der Gesellschaft ermöglichte. Gleichzeitig wurde so auch die Grundlage für soziale Verzerrungen gelegt, die sich aus einer ungleichen Verteilung der Erdölrente ergab. In diesem Sinn stellten Sonntag/De la Cruz (1981) bereits in den 1980er Jahren fest, dass eine Verbesserung der Wirtschaftslage in Venezuela immer mit einer Stärkung der öffentlichen Verwaltung einherging. Sie entwickelte dabei eine besondere Effizienz, allerdings nicht im Sinne einer modernen Institution, sondern als Instrument zur Verteilung der Erdölrente (Cupolo 1998). Autoren wie Wolfgang Hein sprechen davon, dass sich auf diese Weise die Bürokratie zu einer Art Staatsklasse entwickelt hätte (Hein 1983: 87), ein

2 Durch die Zahlung von Steuern und Abgaben zur Finanzierung des Staates entsteht eine engere Beziehung zwischen den Bürgern und der Verwaltung. Wenn, wie im Fall Venezuela, die Staatseinnahmen fast ausschließlich aus Renteneinnahmen bestehen, wird diese Verbindung geschwächt. Die Verwaltung fühlt sich dem Bürger weniger rechenschaftspflichtig.

Konzept, das erstaunliche Parallelen zur sogenannten *Boliburguesía* aufweist.³

Das Ausmaß der administrativen Unabhängigkeit entwickelt sich parallel zu den Einnahmen der Renteneinkommen, weshalb die Debatte über die Staatsreform dann eine Konjunktur erfuhr, als der Zyklus des Erdölbooms zu Ende ging (Esser 1979: 198ff.). In dieser Situation wurde 1985 von Präsident Jaime Lusinchi die *Comisión para la Reforma del Estado* (COPRE) einberufen, die weit reichende Vorschläge für eine Neuordnung des Staatsapparates erarbeitet hat. Neben Änderungen am demokratischen System riet die Kommission damals auch zu einer Neuordnung der Verwaltung, um Ineffizienz und Korruption einzudämmen. Allerdings wurden nur wenige der gemachten Vorschläge in die Praxis umgesetzt. Auch aus heutiger Sicht liefern die Vorschläge wichtige Hinweise, an welchen Stellen eine Reform ansetzen müsste. Die mangelnde Umsetzung zeigt aber auch, welche Widerstände die Rentenlogik im politischen System eines Erdöllandes aufzubauen vermag (Cupolo 1998).

2. Zentralisierung und Bürokratisierung auf Bundesebene

Nach der Verfassung von 1999 soll sich die öffentliche Verwaltung durch Effektivität und Effizienz auszeichnen (Art. 141). Beides spielt eine bedeutende Rolle aus der Perspektive des *governance*-Ansatzes, weil sie in der Bevölkerung Vertrauen in das Regierungshandeln erzeugen. Durch die Größe des Staatsapparates und die unklare Abgrenzung einzelner Institutionen und ihrer Kompetenzen verstößt der venezolanische Staat in der Praxis gegen die genannten Prinzipien.⁴

Trotz der großen von ihr geweckten Erwartungen hat es die venezolanische Regierung nicht geschafft, eine effiziente und stabile öffentliche Verwaltung aufzubauen. Die geringe Kapazität des Staates, auf diesem Gebiet nennenswerte Erfolge zu erzeugen, lässt sich am deutlichsten am stetigen Ansteigen der öffentlich Beschäftigten ablesen. 1999 beschäftigte der Staat 1,4 Mio. Menschen, bis zum Jahr 2009 hat sich die Zahl auf 2,2 Millionen

3 *Boliburguesía* ist ein Ausdruck, mit dem die venezolanische Opposition die Profiteure der bolivarianischen Revolution von Hugo Chávez belegt. Vor allem seit der Niederschlagung des Erdölstreiks 2003 hat sich eine neue Oberschicht entwickelt, die durch Geschäfte mit dem Staat hohe Gewinne erzielen konnte.

4 Eine gute Illustration dafür, wie die Verwaltung in Venezuela wahrgenommen wird, liefert ein bei *Caracas-Chronicles* erschienenes Interview mit einem Exporteur. Dort wird geschildert, wie sich das Verfahren einer Exportgenehmigung über Wochen hinzieht und wie wenig die einzelnen Instanzen aufeinander abgestimmt sind (Quico 2009).

beinahe verdoppelt (Biffi 2009). Zwischen dem ersten Quartal 2003 und dem dritten Quartal 2007 hat die öffentliche Beschäftigung um 38% zugenommen, während die Zahl der Beschäftigten im Privatsektor nur um ca. 10% gewachsen ist (Vera 2008). Nicht berücksichtigt sind die Arbeiter in den verstaatlichten Unternehmen der Öl-, Metall- und Lebensmittelindustrie und deren staatlich kontrollierte Subunternehmen.

Der Präsidentschaftskandidat Hugo Chávez war 1998 mit dem Wahlversprechen angetreten, den Ministerialapparat personell signifikant auszudünnen, um Kosten zu sparen und eine höhere Effizienz der Regierung zu erreichen (Mujica/Rincón 2006). Das damals ausgegebene Ziel lautete: eine Reduzierung auf zehn Ministerien.⁵ Deshalb begrenzt Chávez in seiner ersten Regierung das Kabinett von 16 auf 12 Einheiten⁶ (Egaña 2009). Nach diesem erfolgreichen Schritt wuchs jedoch im Laufe der Jahre der Ministerialapparat von Neuem an, um im Jahr 2009 25 Ministerien zu erreichen⁷ (Gobierno en Línea 2009a). Dies stellt eine nominelle Verdoppelung in zehn Jahren dar, eine Tendenz, die durch die inzwischen beinahe 100 Vizeministerien noch übertroffen wird (Werz 2007). Nach Kuba mit 27 Ministerien hat Venezuela damit den zweitgrößten bürokratischen Apparat Lateinamerikas aufgebaut (Egaña 2009). Die Zunahme der Zahl der Ministerien bedeutet eine Rückkehr in die Zeiten der Misswirtschaft und Korruption, die die öf-

5 Bezug nehmend auf die Anzahl der Ministerien behauptete Hugo Chávez: "Es sind ganz schön viele. Zehn wären ausreichend" (Colmenares 2008).

6 Als Ergebnis dieser Reform wurden das Gesundheitsministerium, das Familienministerium und das Institut für Ernährung zu einem Ministerium für Gesundheit und Entwicklung fusioniert. Außerdem wurde das Ministerium für Bildung, Kultur und Sport geschaffen, das die entsprechenden Einzelministerien ersetzte. Gleiches geschah mit dem Ministerium für Planung und Entwicklung (vormals "Cordiplan"), dem das venezolanische Entwicklungsinstitut, die Schule für soziale Verwaltung, der venezolanische Fonds für Investitionen, der intergouvernementale Fonds für Dezentralisierung, die Kooperationen für Entwicklung und das Informationsbüro für Statistik angegliedert wurden. Letztlich entstand das Wissenschafts- und Technologieministerium durch einen Zusammenschluss des Nationalen Wissenschafts- und Technologierates mit verschiedenen regionalen Wissenschaftsstiftungen (Mujica/Rincón 2006).

7 Im Winter 2009 bestanden folgende Ministerien: Arbeit und soziale Sicherheit, Auswärtige Angelegenheiten, Basisindustrien und Bergbau, Bildung, Energie und Erdöl, Ernährung, Frauen und Geschlechtergleichheit, Gesundheit und soziale Sicherung, Handel, Hochschulbildung, Indigene Völker, Inneres und Justiz, Kultur, Kommunen, Kommunikation und Information, Landwirtschaft und Boden, Öffentliche Aufträge und Wohnungsbau, Planung und Entwicklung, Planungsstab des Präsidenten, Sport, Technologie und mittelständische Industrie, Tourismus, Umwelt, Verteidigung, Wirtschaft und Finanzen, Wissenschaft.

fentliche Verwaltung seit Jahrzehnten gekannt hat.⁸ Hervorzuheben ist außerdem, dass in den letzten zehn Jahren ca. 140 Minister durch die verschiedenen Ministerien gewechselt haben, viele von ihnen mehrmals auf dem gleichen Posten, während sie zwischendurch andere Aufgaben übernommen hatten. Keine venezolanische Regierung vor Hugo Chávez hat eine solche Fluktuation erreicht (Colmenares 2008).

Zusätzlich zur Ausdehnung ihrer Zahl und der anderen beschriebenen Faktoren haben die Ministerien einen signifikanten Wandel ihrer Zuständigkeiten erlebt, der die Aufsplitterung des Verwaltungsapparates widerspiegelt. Anfang 2007 wurden alle Ministerien nach kubanischem Vorbild in "Ministerium der Volksmacht" umbenannt. Durch diesen Vorgang, der einen Versuch darstellt, den PSUV⁹ und seine Ideologie mit dem Staat zu verbinden, haben sich die Kooperationsmöglichkeiten mit den anderen politischen Kräften signifikant verschlechtert.

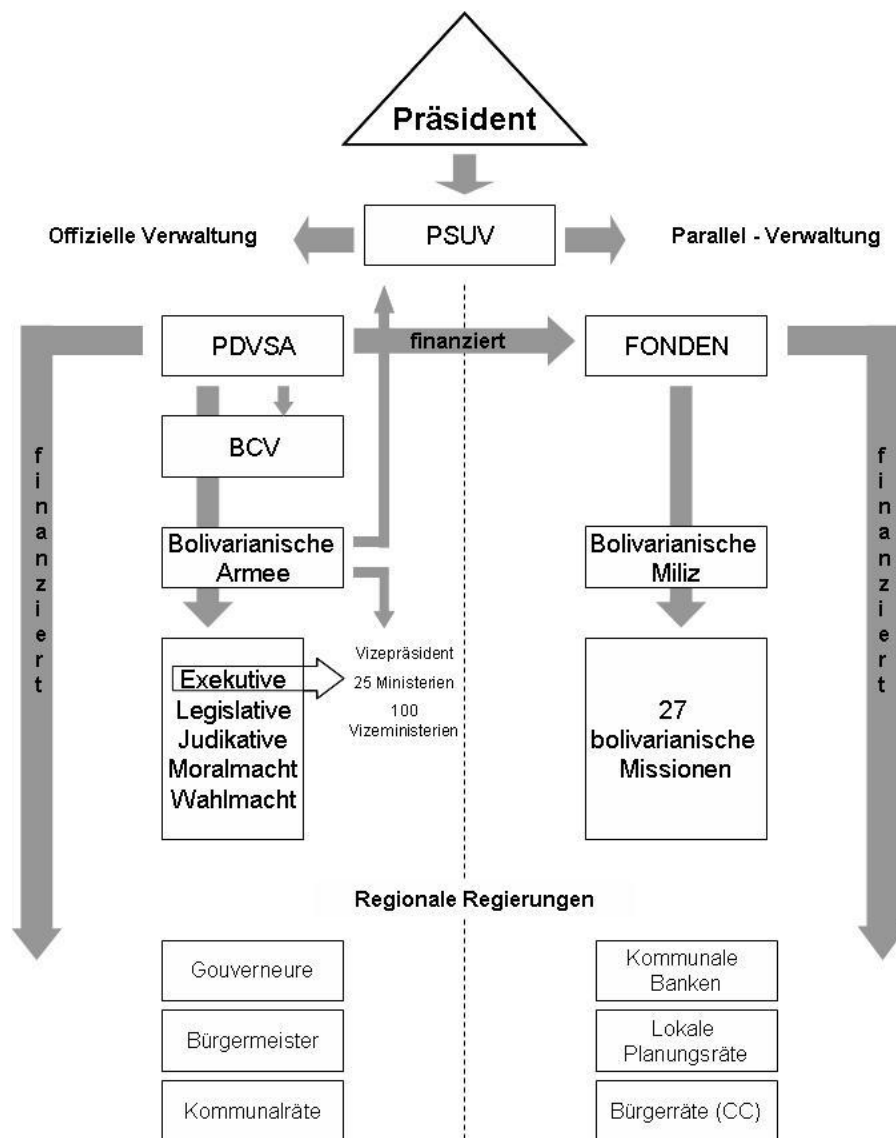
In Venezuela existiert zudem eine Parallelstruktur zu den staatlichen Institutionen (D'Elia/Cabezas 2008), die sich im Rahmen der ab 2003 unter dem Namen "bolivarianische Missionen" begonnenen Sozialpolitiken entwickelt hat (vgl. Grafik 1). Entworfen als parastaatliche Sozialprogramme zur Bekämpfung von Armut und Marginalisierung, bedeuten die 27 heute bestehenden Missionen¹⁰ eine gewichtige Zunahme der Sozialleistungen für die sozial schwächsten Sektoren der Gesellschaft (Patruyo 2008). Größtes Hindernis für ihre Effizienz sind die unklaren Verwaltungsstrukturen, was sich beispielsweise daran verdeutlichen lässt, dass die administrative Abwicklung der Bildungsmission Ribas vom Ministerium für Energie und

8 Erkenntnisse von Coronel (2006) deuten darauf hin, dass, obwohl ein Ministergehalt ca. 5.000 US\$ pro Monat beträgt und das eines mittleren Beamten zwischen 3.000 und 4.000 US\$, der Lebensstil vieler Funktionäre auf Einkommen von ca. 15.000 US\$ schließen lässt. Diese Differenz ist auf legalem Weg nur schwer zu realisieren.

9 *Partido Socialista Unido de Venezuela* (Vereinigte Sozialistische Partei Venezuelas). In einem ersten Versuch sollte die Partei "Sozialistische Einheitspartei Venezuelas" heißen, wurde dann aber von Chávez nach massivem Widerstand aus eigenen Reihen doch nicht so genannt.

10 Bestehende Missionen sind: "13 de abril", "Arbol", "Alimentación", "Barrio Adentro", "Che Guevara", "Ciencia", "Cristo", "Cultura", "Guaicaipuro", "Hábitat", "Identidad", "José Gregorio Hernández", "Madres del Barrio", "Milagro", "Miranda", "Música", "Negra Hipólita", "Ninos y Ninas del Barrio", "Piar", "Revolución Energética", "Ribas", "Robinson I", "Robinson II", "Sonrisa", "Sucre", "Villanueva" und "Zamora" (Gobierno en Línea 2009b).

Grafik 1: Die Parallel-Struktur der venezolanischen Verwaltung



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Bergbau durchgeführt wird.¹¹ Außerdem ist die Politisierung ihrer Ziele hervorzuheben, da durch die Vereinnahmung der ärmeren Bevölkerungsschichten bei mehreren Gelegenheiten ihr Charakter als Instrument zum Gewinnen von Wahlen deutlich geworden ist (D'Elia/Cabezas 2008).¹² Dies führt dazu, dass die Missionen einen neuen Klientelismus aufweisen, der an die alten paternalistischen Praktiken von AD (*Acción Democrática*) und COPEI (*Comité de Organización Política Electoral Independiente* – Unabhängiges Organisationskomitee für Politik und Wahlen) erinnert (Werz 2007).

Die immer wieder aufkommenden Korruptionsvorwürfe lassen sich nur schwer überprüfen, da die Grundsätze einer transparenten Mittelverwaltung nicht eingehalten werden. So finden sich auf der Homepage der “Misión Barrio Adentro” (<www.barrioadentro.gov.ve/>; 19.11.2009) beispielsweise im Winter 2009 noch immer keine aktuelleren Zahlen über die Anzahl der Behandelten als bis einschließlich 2004. Die “Misión Sonrisa” wurde ohne Ankündigung oder Verlautbarung im Winter 2006/2007 aufgelöst, ohne dass Rechenschaft über die im Haushalt veranschlagten ca. 17 Mio. US-Dollar abgelegt wurde.¹³

Zusätzlich zur Anzahl der Ministerien und Vizeministerien und der Missionen hat der Staat in den letzten Jahren eine Nationalisierung der Wirtschaft betrieben, bei der wichtige Firmen wie Telekommunikation (CANTV), Elektrizität (“Electricidad de Caracas”), Bergbau (“Empresas de Guayana”), Erdöl (Subunternehmer und Partner von “Petróleos de Venezuela”, PDVSA) und als jüngstes Beispiel Finanzinstitutionen wie die “Banco de Venezuela” der spanischen Santander-Gruppe verstaatlicht wurden. Die Übernahme dieser Firmen erlaubt es dem Staat, in die Abläufe von Wirtschaft und Arbeit einzugreifen (Petkoff 2009b). Gleichzeitig werfen die

11 Die Mission Ribas ist “[...] ein Bildungsprogramm, das all jenen Venezolanern, welche nicht zur Schule zugelassen wurden oder diese nicht abgeschlossen haben, eine höhere oder berufsbildende Ausbildung ermöglichen soll” (Gobierno en Línea 2009b).

12 Die Missionen können, zumindest in ihrer Anfangsphase, als ein Mittel verstanden werden, mit dem Präsident Chávez vor dem Abwahlreferendum im Jahr 2004 sein Image aufbessern wollte (España 2006). Auch jetzt erfüllen sie eine klare, auf die Wahlen bezogene Aufgabe. Dies wird auch durch eine Aussage des Präsidenten vor dem Verfassungsreferendum im Frühjahr 2009 deutlich: “Es ist doch so, dass die Missionen und die Sozialen Bewegungen ihre soziale innere Dynamik überwunden haben, um jetzt als Kampfplatz auf dem politischen Plan aufzutauchen. [...]. Jeder Missionär sollte eine Liste mit Wählerinnen und Wählern haben, die er aufsucht, kontaktiert und bearbeitet, damit sie sich am 15. Februar in Unterstützer des Ja verwandeln” (Chávez 2009).

13 Interessanterweise wird dies von einem Autor auf einer regierungstreuen Internetseite kritisiert, der sich zudem über die zunehmende Übernahme von Regierungsämtern durch Militärs beschwert (<www.aporrea.org/misiones/y70008.html>; 19.11.2009).

Vorgänge grundlegende Fragen hinsichtlich der effizienten Verwaltung von finanziellen Ressourcen und der wirtschaftlichen Substanz der Unternehmen auf: Zum ersten Mal in seiner Geschichte weist beispielsweise das Unternehmen “Electricidad de Caracas” nach seiner Nationalisierung ein Defizit von 300 Mio. Bolívares in seiner Bilanz aus (Petkoff 2009a).

Die Finanzierung dieses weiter anwachsenden bürokratischen Apparates wäre ohne den Ölreichtum des Landes nicht zu erklären (vgl. den Beitrag von Andreas Boeckh in diesem Band). Finanziell hat sich die Regierung eine Art Schattenhaushalt eingerichtet, indem sie nach der Verstaatlichung der Erdölfirma PDVSA diese verpflichtet hat, alle zusätzlichen Einnahmen, die anfallen, wenn der Ölpreis 70 US\$ pro Fass übersteigt, an einen Treuhandfonds namens *Fondo de Desarrollo Nacional* (FONDEN) zu überweisen (Hernandez 2008). Dieser Fonds untersteht der Regierung, jedoch nicht der Kontrolle der Nationalversammlung und bildet somit eine Art schwarze Kasse für zusätzliche Ausgaben. PDVSA selbst war bereits zu Zeiten des AD-Präsidenten Carlos Andrés Pérez eine Art Zusatzschatulle der Regierung, eine Funktion, die die Firma nach der Unterwerfung durch die Regierung 2003 wieder übernommen hat. Die herausragende Bedeutung des Erdöls zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte hat eine lange Tradition in Venezuela, dessen Haupteinnahmequelle während des 20. Jahrhunderts die Erdölrente war und es auch heute noch ist.

Die beschriebene Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung lässt sich dadurch erklären, dass ihre Aufgabe nicht in der Erzielung einer Verbesserung der Effizienz staatlichen Handelns liegt, sondern in der Umsetzung und Implementierung des sogenannten Sozialismus des 21. Jahrhunderts. Nur so ist zu verstehen, warum das Aufgabengebiet von PDVSA sich nicht mehr auf die Förderung, Verarbeitung und Vermarktung von Erdöl beschränkt, sondern inzwischen auch den Bau von Häusern, Anbau und Import von Lebensmitteln, Verwaltung und Finanzierung von Bildungsprojekten und viele weitere Tätigkeiten umfasst (*The Economist* 2009a). Sukzessive wurde das Portfolio der Aktivitäten ausgedehnt, sodass man heute von einem Mischkonzern sprechen kann, dessen einzig lukrativer Geschäftszweig die Ölförderung ist. Im neuen sozialistischen System besteht seine Aufgabe in der Versorgung der Bevölkerung mit Benzin und Gas genauso wie mit Lebensmitteln und Zement. Dabei ist die Zahl der Beschäftigten kontinuierlich angestiegen und hat inzwischen eine Größenordnung von ca. 100.000 Personen erreicht (*El Universal* 2009a). Auch bei der Organisation von Wahlkämpfen sieht man häufig eine große Zahl von Angestellten des Konzerns in roten

T-Shirts und Baseballkappen, die von ihrer Tätigkeit freigestellt werden, um sich für einen Sieg der Regierung einzusetzen (*The Economist* 2009b).

Trotz der konstanten Zunahme der Angestellten und der finanziellen Mittel hat sich die Autonomie der öffentlichen Verwaltung eher verringert, da ein Teil der sie betreffenden Entscheidungen in der Fernsehsendung “Aló Presidente” erarbeitet und verkündet werden. Es kommt sogar vor, dass in der Sendung Chávez seinem Kabinett vor laufenden Kameras Anweisungen erteilt, wie sie ihre Ministerien zu führen haben und welche Politik dabei umgesetzt werden soll (vgl. den Beitrag von Cabrera/Silva Ferrer in diesem Band sowie Werz/Winkens 2007).

Als weitere Besonderheit bei der Analyse des Staatsapparates fällt die aktive Rolle von Militärs in Schlüsselpositionen der Regierung und der staatlichten Firmen auf (Córdova 2006). Die Verfassung von 1999 weist den Streitkräften die Aufgabe zu, das Land zu verteidigen und die innere Ordnung des Landes zu gewährleisten (Art. 329). Der Ruf nach militärischer Disziplin war in der venezolanischen politischen Kultur immer vernehmbar,¹⁴ und hat in jüngster Zeit durch die sichtbare Präsenz von Militärs in bedeutenden zivilen Positionen seine Entsprechung gefunden. 2006 wurden sechs Ministerien von Militärs geführt (Guerra 2006); 2008 waren bereits acht Kabinettsposten unter der Leitung von Angehörigen der Streitkräfte (Guerra 2008).¹⁵ Hinzu kommen der Staatspräsident, Oberstleutnant Hugo Chávez Frías, sein Vizepräsident, Oberst Ramón Carrizales Rengifo, sowie eine bedeutende Anzahl von Gouverneuren, Botschaftern und anderen Regierungsbehörden.¹⁶

14 Im schwierigen Jahrzehnt der 1990er Jahre, nach den fehlgeschlagenen Staatsstreichen von 1992, ist die Rede von einer autoritären Nostalgie in Venezuela (Caballero 1998).

15 Ministerium der Volksmacht für die Präsidentschaft (Leutnant Jesse Chacón), Ministerium der Volksmacht für Inneres und Justiz (Fregattenkapitän Ramón Rodríguez Chacín), Ministerium der Volksmacht für Finanzen (Leutnant Rafael Isea), Ministerium der Volksmacht für Gesundheit (Oberstleutnant Jesús Mantilla), Ministerium der Volksmacht für Ernährung (Oberstleutnant Félix Osorio Guzmán), Ministerium der Volksmacht für Wohnungsbau und Planung (Oberstleutnant Jorge Pérez Prado), Ministerium der Volksmacht für Infrastruktur (Oberst Isidro Ubaldo Rondón Torres) und Ministerium der Volksmacht für Verteidigung (General Gustavo Rangel Briceño).

16 Im Jahr 2008 wurden insgesamt 7 Botschaften und 9 Provinzen von Militärs geführt. Auch die Firmen und Institutionen “Metro de Caracas”, “CADIVI”, “Electrificación del Caroní”, “Fondo de Crédito Industrial”, “PDVAL”, “BANDES” sowie der Flughafen von Maiquetía, um nur einige zu nennen, waren in der Hand von Militärs.

Neben der zunehmenden Militarisierung der Verwaltung prägt auch die Machterweiterung des Staatspräsidenten das politische Bild Venezuelas. Es handelt sich um eine Überlagerung der Macht des Staatspräsidenten über die restlichen Gewalten der Republik (Brewer-Carías 2002).¹⁷ Die seit 1999 eingeführten Änderungen bewirken, dass dieser seine Minister und den Vizepräsidenten frei ernennen kann (Art. 236-3), durch ein Ermächtigungsgesetz zur Gesetzgebung in allen Bereichen befähigt werden kann (Art. 203, 236-8), die Nationalversammlung auflösen kann, wenn diese dreimal die Wahl des Vizepräsidenten ablehnt (Art. 236-21), und als oberster Befehlshaber der Streitkräfte alle militärischen Beförderungen ab dem Rang eines Oberst und Fregattenkapitäns bewirken kann (Art. 5, 6 und 236). Schließlich gab sich der Präsident nicht mit den 1999 erweiterten Möglichkeiten der einmaligen direkten Wiederwahl und der Verlängerung der Amtszeit (Art. 230) zufrieden und erreichte – nach der Bestätigung in einem Referendum im März 2009¹⁸ – die unbeschränkte Wiederwahl aller öffentlichen Ämter (und damit auch des Staatspräsidenten).

In Venezuela besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit. So hat sich auch das in der Verfassung von 1999 eingeführte Regierungssystem als ungeeignet erwiesen, die Macht der Exekutive einzuschränken. An dieser Stelle kann und soll kein Urteil darüber gefällt werden, ob dies bereits bei der Konzipierung der Konstitution beabsichtigt wurde. Es kann jedoch festgestellt werden, dass mit der Verfassung von 1999 die in den 1990er Jahren zaghafte begonnene Dezentralisierung rückgängig gemacht wurde und auch die eingeführten partizipativen Verfahren haben zur Schwächung von Legislative, Judikative und der Subsidiarität geführt. Im aktuellen Verfassungsgefüge nimmt der Präsident eine beinahe allmächtige Position ein. Da in Venezuela traditionell der Präsident auch die Regierungspartei kontrolliert, hat die ohnehin nicht sehr aktive Legislative ihre gesetzgebende Funktion größtenteils aufgegeben und führt lediglich die Anordnungen des Staatsoberhauptes aus.¹⁹

Dies führt zu einer Aushöhlung der Gewaltenteilung und einer Schwächung der *checks and balances*, wie sie in der Verfassung als Mittel zur

17 Vgl. auch den Beitrag von Ivo Hernández in diesem Band. Aus politischer Sicht war eine der wichtigsten Eigenschaften des demokratischen Systems von Punto Fijo sein Charakter eines zentralisierten und dominanten Präsidialismus (Levine/Crisp 1999).

18 54,36% der abgegebenen Stimmen waren für die unbegrenzte Wiederwahl, während das Nein 45,63% erzielte (Contreras 2009).

19 Hieran trägt auch die Opposition Verantwortung, die bei den Wahlen zur Nationalversammlung im Jahr 2005 nicht angetreten ist.

Kontrolle des Präsidenten vorgesehen sind. Diese institutionelle Architektur verstärkt die Dynamik einer diskretionalen und instabilen Regierungsführung, wodurch elementare Prinzipien der guten Regierungsführung verletzt werden.

Das politische System Venezuelas lässt sich als Pyramide beschreiben mit dem Präsidenten an der Spitze, dem sich die Nationalversammlung unterordnet, wodurch die Kontrolle der restlichen Gewalten möglich wird. Dies wird größtenteils von PDVSA finanziert, von Militärs ausgeführt und mithilfe der Missionen in der Bevölkerung abgesichert. Dadurch wird die institutionelle Kontrolle geschwächt und in den Dienst der ideologischen Mission des Präsidenten gestellt, während es nach innen zum Aufbau eines bedeutenden klientelistischen und korrupten Netzwerkes geführt hat (Paulus/Werz 2008). Die Regierungspartei PSUV fungiert weniger als Interessenmittler der Gesellschaft, sondern stellt eine Parteimaschine im Dienst des Präsidenten und seines politischen Apparates dar.

3. Dezentralisierung und vertikale Gewaltenteilung

Um das Bild zu komplettieren, müssen Aufbau und Funktion der Verwaltung und des Staates auch aus der Perspektive der vertikalen Gewaltenteilung betrachtet werden. Nur dann kann, im Sinne des *governance*-Konzeptes, die Steuerungsfähigkeit bzw. die Steuerungsunfähigkeit politischer Prozesse durch den venezolanischen Staat verstanden werden (Benz 2004).

Die bundesstaatlichen Angelegenheiten sowie die Vertretung des Staates nach außen werden von der Regierung in Caracas geregelt. Diese ist nach der Verfassung von 1999 gegliedert in fünf sich gegenseitig kontrollierende Gewalten – zu den drei traditionellen Bereichen (1) Exekutive, (2) Legislative und (3) Judikative kommen zwei weitere Machtzentren, die (4) Bürgergewalt (*Poder Ciudadano*) sowie (5) Wahlgewalt (*Poder Electoral*).

Die 20 Provinzen sowie die Hauptstadt Caracas verfügen jeweils über eine eigene legislative Versammlung, eine funktionale Exekutive und einen eigenen Gerichtshof. Der Exekutive sind eine Verwaltung und ein Polizeiapparat zugeordnet, die formal unabhängig von Einflüssen der bundesstaatlichen Instanzen agieren können. Auch unterhalten die Gouverneure einen eigenen Verwaltungsapparat, der über die ihnen unterstellten Ministerien geleitet wird. Die Provinzen dürfen keine eigenen Steuern erheben, jedoch kann die Nationalregierung Abgaben an die Provinzen übertragen, um deren Entwicklung zu fördern (Art. 167-4 Verfassung 1999). Im Erdölland Venezuela hängen die Stärke und der Grad an Autonomie einer administrativen

Einheit von ihren finanziellen Einnahmen ab. Hier lassen sich große Unterschiede zwischen den reichen Erdölprovinzen Zulia und Barinas und den wirtschaftlich unterentwickelten Regionen Amazonas und Bolívar feststellen. Letztere leben beinahe ausschließlich von Mitteln des Finanzausgleichs, die 20% der Einnahmen der Zentralregierung ausmachen. Zu 30% werden diese pauschal, zu 70% nach der Anzahl der Einwohner jeder Provinz berechnet. Damit können die Verwaltung bezahlt und im Rahmen der Zuständigkeit eigene Projekte, etwa in der Infrastruktur, aufgelegt werden. Aufgebessert werden kann dies vom Präsidenten durch Zuweisung von Mitteln aus dem FONDEN und durch eigene wirtschaftliche Aktivitäten wie etwa den Betrieb von Häfen oder Flughäfen. Die letztgenannte Finanzierungsmöglichkeit hat die Regierung Chávez nach den Wahlsiegen der Opposition 2008 in den Bundesstaaten Maracay und Miranda aufgehoben, indem sie im neuen Gesetz über den Betrieb von Häfen und Flughäfen diese Kompetenz ersatzlos an sich gezogen hat.²⁰ Die entsprechenden Einrichtungen wurden am Tag des Inkrafttretens des neuen Gesetzes vom Militär besetzt. Bereits 2003 wurde ein Gesetz über die Dezentralisierung erlassen, in dem die Gouverneure als Agenten der Bundesregierung bezeichnet werden, die deren Anordnungen ausführen müssen, da sie andernfalls abgesetzt würden (*Ley Orgánica de Descentralización* 2003, Art 22 und 31).

Ein weiteres Instrument ist das seit März 2009 geltende Gesetz über die Ordnung und Verwaltung der Territorien. Es ermöglicht dem Präsidenten, nach eigenem Ermessen territoriale Einheiten aus mehreren Bundesstaaten zu bilden. Für diese Einheiten kann er dann sogenannte "Regionale Autoritäten" im Rang eines Vizepräsidenten ernennen (Art. 18), die die Interessen der Bundesregierung vor Ort vertreten sollen. Die von der Neuordnung betroffenen Gouverneure haben lediglich die Möglichkeit, über eine Planungskommission begrenzten Einfluss auf die Umsetzung der von der neuen Autorität vorgeschlagenen Maßnahmen auszuüben. *De facto* stellt dies eine Möglichkeit für die Zentralregierung dar, in den Bundesstaaten zu intervenieren.²¹ Bewiesen wurde dies durch die erste Anwendung des neuen Gesetzes auf den Hauptstadtdistrikt Caracas, den das Regierungsbündnis bei den Regionalwahlen vom 23.11.2008 an die Opposition verloren hatte. Durch die

20 Artikel 8 des neuen Dezentralisierungsgesetzes lautet: "Zur Wahrung des Gemeinwohls und zum Schutz des nationalen Erbes kann die Bundesregierung in Form der Exekutive aus strategischen, finanziellen oder zweckmäßigen Gründen die an die Provinzen übertragenen Güter und Aufgaben rückgängig machen."

21 Wie dies beispielsweise auch in Argentinien möglich und üblich ist.

Einsetzung einer "Regionalen Autorität" in der administrativ in mehrere Bezirke unterteilten Stadt wurde der frisch gewählte oppositionelle Bürgermeister beinahe aller seiner Kompetenzen (und seines Haushalts) entbunden. Diese übernahm, zusammen mit dem Rathausgebäude als neuem Sitz, die vormalige Ministerin Jacqueline Faría.

Regional governance findet nur in jenen Randbereichen statt, in denen die Provinzen zwar eine Zuständigkeit haben, jedoch administrativ und personell nicht die Kapazität haben, dieser nachzukommen.²² Typische Beispiele sind die Gesundheitsversorgung und die Bildungspolitik in armen und/oder ländlichen Gebieten. Die Provinzregierungen sind oft nicht in der Lage, die Leistungen im benötigten Umfang bereitzustellen und sind gezwungen, sich mit Institutionen der Zivilgesellschaft (Kirche, NGOs, etc.) abzustimmen.

Bis 1988 wurden die Gouverneure nicht vom Volk gewählt, sondern von der föderalen Regierung aufgestellt. Und auch die Provinzparlamente wurden nicht eigenständig, sondern bei nationalen Wahlen über die Zweitstimme mitgewählt. Dies erkannte die COPRE bereits Anfang der 1980er Jahre als Hindernis für die Dezentralisierung und schlug eine Änderung vor. Deren Umsetzung dauerte jedoch beinahe zehn Jahre und so trat die Reform erst 1988 in Kraft. In der Verfassung von 1999 wurden diese Reformen nur teilweise beibehalten, in vielen Bereichen wurde die Dezentralisierung durch partizipative Elemente ersetzt. Das Ergebnis der Dezentralisierung ist in vielen Punkten ambivalent. So haben die Provinzparlamente kaum eigenständige Kompetenzen und müssen ihre Verfahren und Gesetzgebung den nationalen Vorgaben anpassen (Brewer-Carías 2004: 116).

Die wichtigste, für die Bürger unmittelbar erfahrbare und kontaktierbare Regierungsinstanz ist auf der kommunalen Ebene angesiedelt. In den ärmeren Vierteln sind hier die Ansprechpartner für drängende Probleme zu finden. Die direkt gewählten Bürgermeister arbeiten mit einem Parlament aus Stadtverordneten (*Concejales*) zusammen. Ob es sich um den Anschluss eines Wohngebietes an das (Ab-)Wassernetz handelt, oder um die medizinische Versorgung im Viertel – der erste Ansprechpartner ist der lokale Stadtvertreter. Die Stadtverwaltung ist zugleich Organisationspunkt des öffentlichen Lebens und in vielen Fällen auch wichtigster Arbeitgeber für die Ge-

22 Formal könnte man die bolivarianischen Missionen und die *Consejos Comunes* als *Regional Governance* bezeichnen. Angesichts ihrer zentralen Steuerung durch den Präsidenten bzw. des fehlenden Kontaktes mit den lokalen Behörden (s.u.) würde dies jedoch dem Konzept widersprechen.

meinschaft. Daraus ergeben sich erhebliche Möglichkeiten der Patronage durch die politischen Entscheidungsträger. Aufgabe des Bürgermeisters ist es nicht nur, für einen reibungslosen Ablauf der in seiner Kompetenz liegenden Vorgänge zu sorgen, sondern dabei vor allem möglichst große Teile der Gemeinschaft mit Arbeit zu versorgen. Wenn es finanziell möglich ist, werden neue Stellen geschaffen und mit Gefolgsleuten besetzt. Hieraus resultiert auch in den Kommunen eine Bürokratisierung, wie dies bereits für die nationale Ebene beschrieben wurde. Auch hier sind wieder die politischen Amtsträger gefragt, die über entsprechende Kanäle für eine Beschleunigung der Abläufe sorgen können.

4. Partizipative Strukturen

Die Konzeption der neuen Verfassungsordnung zielt formal darauf ab, eine Dezentralisierung öffentlicher Entscheidungen herbeizuführen. Erklärtes Ziel war es, durch ein neues institutionelles Gefüge den traditionell starken Einfluss der Parteien auf die Verwaltung zurückzudrängen. Als zusätzliche Kontrollinstanz wurden verschiedene Verfahren eingeführt, mit denen die Bürger Einfluss auf das Regierungshandeln nehmen können. Daraus resultiert eine gewachsene Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure im politischen Prozess, wie sie in der Aufnahme der Bürger- und Wahlgewalt (zusätzlich zu Exekutive, Legislative und Judikative) zum Ausdruck kommt. Die Vorschläge für die Besetzung dieser Posten können nur Mitglieder der Bewerbungskomitees aus den Reihen der Zivilgesellschaft machen (Art. 264, 279 und 295 der Verfassung). So kann die Nationalversammlung niemanden ernennen, der nicht vorher von den Komitees nominiert wurde. Durch ein Gesetz aus dem Jahr 2000 hat sich die Nationalversammlung jedoch selbst ermächtigt, genau diese Nominierungen vorzunehmen, wodurch der Sinn der Konstruktion *ad absurdum* geführt wurde. Das genannte Gesetz wurde auch vom Obersten Gerichtshof bestätigt, da es nur vorübergehend bis zur Schaffung entsprechender Strukturen gelten sollte. Diese vorübergehende Lösung hat sich seitdem zum Dauerzustand gewandelt (Brewer-Carias 2002).

In den Bundesstaaten sollte die Partizipation zunächst über sogenannte CLPP (*Consejos Locales de Planificación Pública*) ermöglicht werden, in denen unter Vorsitz des Gouverneurs bzw. Bürgermeisters (je nach Ebene, auf der der CLPP angesiedelt ist) auch Vertreter der Gemeinden sowie der Zivilgesellschaft über die Vergabe öffentlicher Mittel beraten. Dort, wo diese CLPP eingerichtet wurden, hat dies zu sehr positiven Erfahrungen geführt

(*Escuela de Gerencia Social* 2007). Die Beteiligung aller wesentlichen Akteure hat zu einer besseren Kommunikation und Koordination der Maßnahmen geführt. Je nach Reichweite der Problemstellung kann im Dialog eine Lösung auf der entsprechenden Ebene gesucht werden, was dem Geist der Subsidiarität in bestem Maße entspricht und zugleich dem Verfassungsauftrag gerecht wird, den Bürgern dauerhaft die Partizipation an politischen Prozessen zu ermöglichen (Fünfte Gewalt). Obwohl das Konzept als innovativ gelten kann und die Erfahrungen positiv sind, wurde die Umsetzung nur an wenigen Stellen realisiert und sehr bald durch ein Neues ersetzt.

Dieses neue Konzept sind die sogenannten *Consejos Comunes* (CC). Sie sind Selbstverwaltungsorgane der Nachbarschaft, denen mit einem entsprechenden Gesetz von 2006 eine eigene Rechtspersönlichkeit eingeräumt wurde. Bereits in den 1980er Jahren gab es unter der Regierung Caldera eine Stärkung von Nachbarschaftsvereinigungen (Romero Pirela 2007: 23). Aus ihnen entstanden teilweise jene sozialen Bewegungen, die im folgenden Jahrzehnt die Straßenproteste organisiert hatten, mit deren Hilfe die Regierung Chávez an die Macht gekommen war. An diese positive Erfahrung anknüpfend rief der Präsident seine Anhänger dazu auf, CC zu gründen und sich so in den Armenvierteln selbst zu organisieren. Diese Nachbarschaftsorganisationen lösten die davor existierenden bolivarianischen Zirkel als kleinste Basisorganisation ab. In ihnen sind je nach Urbanisierungsgrad zwischen 20 bis zu 4.000 Familien zusammengeschlossen und sie sollen als intermediäre Akteure der Zivilgesellschaft in die politische Planung mit eingreifen.²³ Obwohl es seit 2006 ein eigenes Gesetz über die CC gibt, werden in der Praxis die Kriterien für ihr Entstehen und Funktionieren sehr locker ausgelegt. So gibt es noch immer Gruppen, die sich bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes konstituiert hatten und nach mehr als drei Jahren noch nicht die erforderliche Anerkennung erhalten haben. Hierfür kommen mehrere Gründe in Frage: Zum einen können sie kein Interesse an einer Legalisierung haben, da sie sich nicht den Regeln des Gesetzes (und damit der Regierungskontrolle) unterwerfen wollen. Außerdem ist es möglich, dass sie den büro-

23 Im Rahmen einer derzeit diskutierten Reform des Wahlgesetzes *Ley Orgánica de Procesos Electorales* (LOPE) gibt es Bestrebungen, die Wahlkreise harmonisch neu zu gestalten, wie es heißt, um den veränderten geohumanen Verhältnissen Rechnung zu tragen (Martínez 2009). Hierbei wird überlegt, die Zusammensetzung entsprechend den örtlichen CC anzupassen. Diese dem US-amerikanischen *Gerrymandering* nachempfundene Veränderung würde eine bessere Stimmenausbeute der Regierungspartei ermöglichen, da die politische Zusammensetzung der CC bekannt ist und damit eine Optimierung der Wahlergebnisse vereinfachen würde.

kratischen Aufwand dieses Verwaltungsaktes scheuen. Als letzte Möglichkeit ist denkbar, dass sie das Verfahren zwar angestoßen, jedoch nie eine offizielle Antwort erhalten haben.

Wenn sie das Verfahren der Anerkennung durchlaufen haben, können sie durch ihre eigenständige Rechtspersönlichkeit eigenverantwortlich öffentliche Aufträge vergeben (z.B. für Infrastrukturprojekte), sofern sie über entsprechende finanzielle Mittel verfügen. Diese Mittel müssen für jedes Projekt eigens beantragt werden. Wichtigster Ansprechpartner hierfür sind ein dem Staatspräsidenten unterstelltes Büro sowie verschiedene staatliche Fonds bzw. Firmen wie der FONDEN, PDVSA und PDVEN (vgl. Grafik 1). Wie auch bei den anderen Verwaltungsinstanzen (s.o.) unterliegt die formale Eigenständigkeit *de facto* der zentralisierten Finanzhoheit des Bundesstaates. Auf die Zuteilung von Finanzmitteln haben die CC keinen Rechtsanspruch, womit die Grundlage für eine diskretionale Vergabe gelegt ist. Wenn die Gelder zugeteilt werden, können sie über ein Konto des CC ("Banco Comunal" genannt) eigenständig verwaltet werden. Es besteht eine Rechenschaftspflicht über die Verwendung, wobei die Kontrolle jedoch von einem gewählten Vertreter aus den Reihen der Nachbarschaftsversammlung erfolgt.²⁴

Im Gegensatz zu den CLPP verbessern die CC jedoch nicht die *governance* der verschiedenen Regierungsebenen, da kein institutioneller Kommunikationsrahmen existiert. Jede Einheit arbeitet und plant individuell. Häufig haben die örtlichen Behörden keine oder unzureichende Kenntnis von den durch die CC veranlassten Maßnahmen. Auch zwischen den CC findet nur dann ein (informeller) Austausch statt, wenn die politische Ausrichtung aller Beteiligten übereinstimmt. Trotz der geäußerten Kritik sollten die CC als neue Instanz kommunaler Politik nicht pauschal als negativ angesehen werden. Das Konzept, die Bewohner eines Gebietes eigenverantwortlich an der Kommunalpolitik zu beteiligen, entspricht der Idee der demokratischen Teilhabe. Auch die Ergebnisse der CC sind durchaus positiv zu bewerten. Eine verbesserte Koordination durch die Gemeinde sowie eine komplementäre Ausrichtung zu deren Kompetenzen²⁵ würden die Effektivität jedoch merklich erhöhen, ohne dem demokratischen Grundgedanken zu widersprechen. Die Koordinierung der Arbeit der CC übernimmt seit der Verwaltungsreform

24 Da in den meisten Fällen weder die Verwalter des Geldes noch deren Kontrolleure Erfahrung in der Administration derart großer Geldmengen (bis zu 150.000 US\$) haben, ist eine ordnungsgemäße Verwendung, Verbuchung sowie Rechenschaftslegung unwahrscheinlich.

25 Häufig erledigen die CC in ehrenamtlicher Tätigkeit jene Aufgaben, die eigentlich von den hauptamtlichen Angestellten der Gemeinde geleistet werden müssten.

vom Frühjahr 2009 das neu geschaffene Ministerium der Volksmacht für die Kommunen (MPPC).

5. Schlussbetrachtungen

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der 1990er Jahre und die sich gleichzeitig vollziehende Diskreditierung der bis dahin regierenden Parteien AD und COPEI haben zu einer Schwächung des venezolanischen Staates und insbesondere seiner Verwaltung geführt. Deshalb stieß Präsident Chávez mit seinem Wahlversprechen einer kompletten Umstrukturierung auf große Zustimmung. Da die Verwaltung jedoch nach 40 Jahren der abwechselnden Herrschaft zweier Parteien durch deren Anhänger besetzt war, musste eine neue Struktur aufgebaut werden. Deswegen wurde, meist auf administrative und logistische Fähigkeiten des Militärs bauend, ein paralleles Verwaltungssystem entworfen, bei dem die Entscheidungen und Abläufe der eigentlichen Administration entzogen wurden. Fortan wurden Zuständigkeiten und große Teile der finanziellen Ausstattung auf diese Parallelstrukturen übertragen.²⁶

Präsident Chávez versucht, alle vermittelnden Instanzen auszuschalten. So entsteht ein System, in dem vermeintlich alle Entscheidungen von ihm selbst getroffen werden. Dem Anschein nach hängt alles von der Führerfigur ab, die omnipräsent und omnipotent für alles zuständig ist. Dies führt dazu, dass alle positiven Entscheidungen und Effekte dem Präsidenten, alle negativen Effekte der schlechten Umsetzung seiner Anordnungen durch die Verwaltung angelastet werden können.

Es ist auffällig, wie ein Verfassungsprojekt, das die Partizipation der Bevölkerung an politischen Prozessen erhöhen und deren Interessen kanalisieren sollte, sich in eine ineffiziente Verwaltung verwandelt hat. Die Gründe hierfür sind vielfältig, hier sollen nur zwei hervorgehoben werden: Planungsfehler in der Verfassung haben zum Entstehen eines exzessiv präsidentiellen Systems beigetragen. Außerdem hat das Demokratieverständnis der unter Chávez regierenden Klasse dazu geführt, dass Transparenz und Dialog nicht mehr zu den Prioritäten zählen.

Wie es scheint, wiederholt sich die Geschichte in Venezuela. Die öffentliche Verwaltung in Venezuela erfüllt die an sie gestellten Anforderungen

26 Beispielsweise wird die Finanzierung der "Misión Barrio Adentro" (Gesundheitsversorgung) zu großen Teilen von verschiedenen Entwicklungsfonds ("Fondo Único Social", "Banco del Pueblo", "Banco de la Mujer") und von PDVSA getragen, während dem Gesundheitsministerium Teile seines Budgets entzogen wurden (Lacruz et al. 2006: 185; Patruyo 2008: 56).

nur unzureichend. Es besteht nicht nur ein institutionelles Durcheinander in der öffentlichen Verwaltung auf nationaler wie auf regionaler Ebene, sondern diese Schwäche der Institutionen führt dazu, dass eine effiziente Regierungsführung verhindert und die Möglichkeit zum Handeln außerhalb vorgegebener Prozesse gefördert wird.²⁷ Diese Diagnose wurde bereits in den 1980er Jahren gestellt und weist auf ein grundsätzliches Problem hin. In einer Rentenökonomie tendiert die Verwaltung zu wenig Effizienz im institutionellen Design. Funktional ist sie jedoch in der Verteilung der Erdöleinnahmen, wodurch sie eine systemstabilisierende Wirkung entfaltet.

Aus der *governance*-Perspektive weist das institutionelle Gefüge Defekte auf, wodurch die Steuerungsfähigkeit politischer Prozesse stark in Mitleidenschaft gezogen wird (Sack/Burchardt 2008: 51). Diese lassen sich durch die unklare Struktur und Abläufe nur schwer beeinflussen, wodurch die diskretionale Macht des Präsidenten gestärkt wird. Im Zweifelsfall fallen alle Entscheidungen auf die Spitze des pyramidal aufgebauten Systems zurück, sodass selbst partizipativ angelegte Prozesse vom Staatspräsidenten gelenkt werden können.

Die Verwaltung Venezuelas kann mit einem Riesen verglichen werden, der Lehmchuhe trägt. Der gigantische personelle Apparat mit unklar abgetrennten Kompetenzen ist schwerfällig in der Anpassung an geänderte Gegebenheiten, wie sich beispielsweise an der fehlenden Reaktion auf den Fall der Erdölpreise in der zweiten Jahreshälfte 2008 erkennen lässt. Die Ausdehnung bürokratischer Strukturen, Zersplitterung und Ausdehnung von Ministerien, die Verstaatlichung von Unternehmen, ohne über geeignetes Führungspersonal zu verfügen, haben dazu geführt, dass der Riese zwar weiter wächst, jedoch immer mehr auf wackeligen Füßen steht.

27 Jüngstes Beispiel hierfür ist die Einführung von Stromabschaltungen im ganzen Land, die am 12. Januar 2010 in Kraft trat. Bereits nach einem Tag verkündete der Präsident deren Rücknahme für den Hauptstadtbereich, da unbeabsichtigte Nebeneffekte eingetreten waren. In der Folge musste der Energieminister Ángel Rodríguez zurücktreten (*El Universal* 2010a).

Literaturverzeichnis

- Alvarez, Angel E. (2003): "State Reform Before and After Chávez's Election". In: Ellner, Steve/Hellinger, Daniel (Hrsg.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization, and Conflict*. Boulder, S. 147-160.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Biffi, Pablo (2009): "Los empleados públicos pasaron de 1,4 millón de personas a 2,2 millones y hay por lo menos otro millón de personas que cobra por los planes Barrio Adentro". In: *Reporte*, 16.02.2009 (<www.guia.com.ve/noticias/?id=35700>; 26.05.2010).
- Brewer-Carías, Allan R. (2002): "Proceso constituyente y la fallida reforma del estado en Venezuela". In: Brewer-Carías, Allan (Hrsg.): *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Caracas, S. 25-48.
- (2004): "El estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela". In: *Provincia*, 11, S. 98-136.
- Caballero, Manuel (1998): *La gestación de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Madrid.
- Ceresole, Norberto (1999) *Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del presidente Chávez* (<www.analitica.com/bitblo/ceresole/caudillo.asp>; 07.07.2009).
- Chávez, Hugo (2009): "Las Líneas de Chávez: ¡¡Caballería!!" *PSUV* (29.01.2009) (<www.psuv.org.ve/?q=node/3160>; 02.02.2009).
- Colmenares, Omar L. (2008): "Hacer más grande la gestión administrativa no es sinónimo de eficiencia, porque se relega a líderes regionales". In: *El Nacional*, 14.07.2008 (<www.venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2008/07/14/la-alta-rotacion-es-un-indicador-de-in.html>; 25.05.2010).
- Comisión Permanente de Participación ciudadana, descentralización y desarrollo nacional (2009): *Proyecto de Ley orgánica de procesos electorales, Asamblea Nacional Caracas* (<www.media.eluniversal.com/2009/05/22/Ley%20Organica%20de%20Procesos%20Electores.pdf>; 20.06.2009).
- Contreras, Carolina (2009): "Chávez: Hemos abierto de par en par las puertas del futuro". In: *El Universal*, 15.02.2009 (<www.eluniversal.com/2009/02/15/pol_ava_chavez:-hemos-abiert_15A2227777.shtml>; 26.05.2010).
- Córdova J., Edgar (2006): "Administración Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones". In: *Revista de Ciencias Sociales*, 12, 3, S. 496-518.
- Coronel, Gustavo (2006): *Corrupción, administración deficiente y abuso de poder en la Venezuela de Hugo Chávez*. Washington, D.C.
- Coronil, Fernando (2002): *El estado mágico*. Caracas.
- Coronil, Fernando/Skurski Julie (1982): "Reproducing Dependency: Auto Industry Policy and Petrodollar Circulation in Venezuela". In: *International Organization*, 31, 1, S. 61-94.
- Corrales, Javier/Penfold-Becerra, Michael (2007): "Venezuela: Crowding Out the Opposition". In: *Journal of Democracy*, 18, 2, S. 99-113.
- Cupolo, Marco (1998): "Public Administration, Oil Rent and Legitimacy Crisis in Venezuela". In: Canache, Damarys/Kulisheck, Michael R.: *Reinventing Legitimacy. Democracy and Political Change in Venezuela*. Westport, S. 99-112.

- D'Elia, Yolanda/Cabezas, Luís F. (2008): *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Caracas.
- Egaña, Fernando L. (2009): "La revolución de los ministerios". In: *A Través de Venezuela* (<www.atravesdevenezuela.com/html/modules.php?name=News&file=article&sid=1173>; 01.01.2009).
- Eickhoff, Georg (2009): "Zehn Jahre 'Bolivarianische Revolution' in Venezuela. Hugo Chávez zwischen Charisma und Bürokratie". In: *KAS Auslandsinformationen*, 2, S. 127-142.
- El Universal* (2009a): "Costos de Pdvsá sumaron 92% de ingresos por exportaciones". In: *El Universal* (<www.eluniversal.com/2009/06/22/eco_art_costos-de-pdvsá-suma_1443366.shtml>; 22.06.2009).
- (2009b): "Emisión de bonos de Pdvsá cubre parcialmente sus deudas". In: *El Universal* (<www.eluniversal.com/2009/06/22/eco_art_emision-de-bonos-de_1448908.shtml>; 26.06.2009).
- (2010a): "Chávez suspende racionamiento eléctrico en Caracas". In: *El Universal* (<www.eluniversal.com/2010/01/14/ccs_ava_chavez-suspende-raci_14A3286411.shtml>; 14.01.2010).
- España, Luis (2006): "Políticas para la construcción de oportunidades sociales y reducir la desigualdad". In: AAVV (Hrsg.): *Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas, S. 43-75.
- Esser, Klaus (1976): *Entwicklungsperspektiven eines Erdöllandes*. Berlin.
- (1979): *Lateinamerika – Industrialisierungsstrategien und Entwicklung*. Frankfurt am Main.
- Gobierno en Línea (2009a): "Estructura del Estado". *Gobierno en Línea* (<www.gobiernoenlinea.ve/estructura_edo/ministros.html>; 06.07.2009).
- (2009b): "Las Misiones Bolivarianas". *Gobierno en Línea* (<www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>; 06.07.2009).
- Guerra, José (2006): *El Socialismo del siglo XXI*. Caracas.
- (2009): "De Recadi a Cadivi". In: *Tal Cual*, 04.08.2009.
- Guerra, Marcil (29.04.2008): *¿Es Venezuela un país militarizado?* *Indymedia* (<www.nodo50.org/tortuga/Es-Venezuela-un-pais-militarizado>; 06.07.2009).
- Hein, Wolfgang (1983): *Venezuela: Weltmarktabhängigkeit und Entwicklung in einem Ölland 1858-1978*. Stuttgart.
- Hernández, Clodovaldo (2008): "Venezuela aprueba un impuesto sobre las ganancias extraordinarias del petróleo". In: *El País*, 17.04.2008 (<www.elpais.com/articulo/internacionalVenezuela/aprueba/impuesto/ganancias/extraordinarias//petroleo/elpepuintlat/20080417elpepunit_6/Tes>; 26.05.2010).
- Kauffman, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2009): *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. Washington, D.C.
- La Cruz, Rafael (2004): "Decentralization. Key to Understanding a Changing Nation". In: McCoy, Jennifer L./Myers, David J. (Hrsg.): *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore, S. 181-201.
- Lacruz, Tito/Maingon, Thais/D'Elía, Yolanda (2006): "Los modelos de política social en Venezuela. Universalidad vs. Asistencialismo". In: Maingon, Thais (Hrsg.): *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas, S. 185-228.

- La Vanguardia (2008): "Chávez ha triplicado deuda externa a 67 mil millones de dólares". In: *La Vanguardia*, 25.02.2008 (<www.guia.com.ve/noti/18910/chavez-ha-triplicado-deuda-externa-a-67-mil-millones-de-dolares>; 26.05.2010).
- Levine, Daniel/Crisp, Brian (1999): "Venezuela: The Character, Crisis, and Possible Future of Democracy". In: Diamond, Larry/Hartlyn, Jonathan/Linz, Juan J./Lipset, Seymour Martin (Hrsg.): *Democracy in Developing Countries. Latin America*. London, S. 123-165.
- Martínez, Eugenio (2009): "Ley de Procesos Electorales destruye la igualdad del voto". In: *El Universal*, 14.06.2009 (<www.eluniversal.com/2009/06/14/pol_art_ley-de-procesos-elec_1431214.shtml>; 26.05.2010).
- Mujica, Norbis/Rincón, Sorayda (2006): "Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004". In: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12, 1, S. 31-57.
- Patruyo, Thanali (2008): *El estado actual de las misiones sociales. Balance sobre su proceso de implementación e institucionalización*. Caracas.
- Paulus, Manuel/Werz, Nikolaus (2008): *Folgen ungewiss. Venezuela vor den Regionalwahlen* (GIGA Focus Lateinamerika, 11).
- Peñaloza, Pedro/Orozco, Fidel (2007): "Parlamento elimina autonomía del Banco Central de Venezuela". In: *El Universal*, 24.10.2007 (<www.eluniversal.com/2007/10/24/pol_art_parlamento-elimina-a_24A1146119.shtml>; 26.05.2010).
- Petkoff, Teodoro (2009a): "Quiebralotodo". In: *Tal Cual*, 04.06.2009, S. 1.
- (2009b): "Virus estatista". In: *Tal Cual*, 26.05.2009, S. 1.
- Quico (2009): "The Exporter". In: *Caracas-Chronicles*, 23.06.2009 (<www.caracaschronicles.com/node/1919>; 21.01.2010).
- Romero Pirela, Rafael (2007): *Los consejos comunales más allá de la utopía*. Caracas.
- Sack, Detlef/Burchardt, Hans-Jürgen (2008): "Multi-Level Governance und demokratische Partizipation. Eine systematische Annäherung". In: Burchardt, Hans-Jürgen/Brunnengräber, Achim/Görg, Christoph (Hrsg.): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*. Baden-Baden, S. 41-60.
- Sonntag, Heinz/De la Cruz, Rafael (1981): "Estado e industrialización en Venezuela". In: *Revista Mexicana de Sociología*, 43, 2, S. 905-939.
- The Economist* (2009a): "Oblivious to the coming storm". 07.02.2009, S. 47-48.
- (2009b): "Venezuelas Oil Industry. Skint". 16.05.2009, S. 56.
- Vera, Leonardo (15.02.2008): "La nueva clase media en Venezuela". In: *Tal Cual*, S. 20.
- Welsch, Friedrich (2005): "Demokratische Revolution oder Rückfall in Autoritarismus?". In: Sevilla, Rafael/Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Venezuela. Die boliviarische Republik*. Bad Honnef, S. 30-37.
- Werz, Nikolaus (1983): *Parteien, Staat und Entwicklung in Venezuela*. München.
- (2007): "Hugo Chávez und der Sozialismus des 21. Jahrhunderts. Ein Zwischenbericht". In: *Ibero-Analysen*, 21, S. 1-26.
- Werz, Nikolaus/Winkens, Simone (2007): "El populismo de Chávez y el rol de los medios?". In: Maihold, Günther (Hrsg.): *Venezuela en Retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*. Madrid, S. 297-312.